

浙江大学民营经济研究中心
国家“985工程”资助项目

WTO 框架下

保障措施经济学

THE ECONOMICS OF SAFEGUARD UNDER
WTO FRAMEWORK

◆ 严建苗 著
Yan Jianmiao

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江大学民营经济研究中心
国家“985工程”资助项目

WTO 框架下

保障措施经济学

THE ECONOMICS OF SAFEGUARD UNDER
WTO FRAMEWORK

◆ 严建苗 著
Yan Jianmiao



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

WTO 框架下保障措施经济学 / 严建苗著. —杭州: 浙江大学出版社, 2006.9
ISBN 7-308-04950-7

I. W... II. 严... III. 世界贸易组织 - 保护贸易 - 法规 - 研究 IV. D996.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 112735 号

WTO 框架下保障措施经济学

严建苗 著

责任编辑 黄兆宁

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 13

字 数 200 千

版 印 次 2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-308-04950-7/D·252

定 价 24.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

作者简介

严建苗，男，1965年2月生，浙江余姚人。经济学博士，浙江大学经济学院国际经济学系副主任、副教授和硕士生导师，浙江大学民营经济研究中心兼职研究员，杭州市WTO咨询中心学术顾问。主要研究方向：国际贸易理论与政策、WTO与中国开放型经济，浙江民营经济及外贸组织。曾在《世界经济》、《世界经济与政治》、《国际贸易问题》等期刊上发表论文40余篇，合作出版教材和著作8部。主持浙江省社科规划办重点和一般项目、上海WTO事务咨询中心博士和博士后招标项目等课题，参与教育部、商务部、省社科重大招标项目等课题，获省部级优秀教学成果奖一等奖1项。代表作有：《WTO框架下保障措施经济学：以钢铁产品案为例》(2006)、《浙江民营生产企业的出口发展与制度创新》(2004)、《国际贸易政策的政治经济学分析》(2002)。

摘 要

本书从国际贸易体系的历史回顾中考察了保障措施制度的起源和 GATT 第 19 条的产生,分析了第 19 条的缺陷与“灰色区域措施”作为替代制度安排的出现,就东京回合和乌拉圭回合的保障措施谈判中保障措施的制度变迁轨迹作了全面的刻画,并尝试了保障措施制度演进的一种新经济史学的解读。本书认为,保障措施的经济性质是 WTO 框架下的保护贸易手段,分析了实施保障措施的经济福利影响是揭示一国动用保障措施的关税、数量限制等手段后的经济效应,说明了对消费者、生产者和政府,以及出口国的经济影响,并考察了在产业调整和竞争力提升过程中的有效性。

本书在实施保障措施的贸易保护的一般理论分析的基础上,运用和拓展了罗伯特·鲍得温(Robert Baldwin,1992)的分析框架,构建了一个由经济扭曲理论、新贸易理论和贸易政策政治经济学组成的保障措施的经济理论框架。作者认为:一是国内存在的扭曲可以为保障措施的贸易保护提供合理的依据;二是从产业政策和贸易政策结合的角度,鼓励产生外部利益和垄断租金的产业的发展,实现国家间的利润转移,为国家通过干预对外贸易、提升本国国际竞争力的保障措施手段的实施提供了新的理论依据;三是国际政治经济学层面,保障措施作为国际贸易中的政府贸易政策行为反映了各国间战略性的相互依赖,保障措施多边贸易谈判的推进反映了在主流贸易自由化安排之外的一种制度创新的努力。国内政治经济学层面,提出贸易政策的政治市场决定的基本模型在保障措施贸易政策领域的应用,阐释了贸易保护的产业特征和保障措施的工具选择,

并提供了经验性证据。

本书分析了 GATT 时期和 WTO 成立以来实施保障措施的特点,并探寻了近年来实施保障措施日渐盛行的原因,主要以美国和中国实施钢铁产品的保障措施为案例,对本书建立的理论分析框架作了经验验证。通过揭示实施保障措施所产生的企业、产业和宏观经济层面的广泛影响,提出在采取保障措施时测算其影响的一般性方法体系,以及实施保障措施的预警机制,为中国运用保障措施政策工具提出相应的建议。

Abstract

Beginning with the historical review of world trading system, the paper demonstrates the origin of safeguards and Article X IX of the GATT, analyses the shortcoming of Article X IX and the Grey Area Measures, describes the institutional change of safeguards in the Tokyo Round and the Uruguay Round, and attempts to a New Economic-historical illustration of safeguards. Safeguards are the tool of protection of trade under WTO framework. The influence of safeguards includes the economic effects of tariffs and quantitative restricts on consumer, producer, government and exporting country, the effectiveness of economic adjustment and competitiveness.

According to the demonstration of theoretical analysis of protection of trade, and on the basis of Robert Baldwin(1992), the paper constructs one economic frame to explain safeguards, which comprises three components: economic distortion theory, new trade theory and political economy of trade policy. First, the domestic distortions can be attributed to protection of safeguards; second, as the connection of industry policy and trade policy, promoting industry with external economies of scale and monopoly rents, and realize the transfer between countries, also is the new approach of protection of safeguards; third, the increasing demand for protectionist safeguards can be attributed to a series of basic factors: the development of international political economy in which safeguards are defined the interactions between governments, and the escape clauses of free trade of GATT; the ideas and mod-

els we are discussing have been recognized as a major advance in the political economy, have been explain the industry character and tool choice of safeguards, have been enforced by empirical studies.

Finally, the paper analyses the characters of safeguards during the GATT and since WTO, and explains the reasons of safeguards nowadays. Based on the cases American Steel Safeguard and Chinese Steel Safeguard, the paper has evidently demonstrated the theoretical frame by empirical effects. Based on the judgments of influence of safeguards on enterprise, industry and macro-economy, the paper puts forward the basis system and forecasts mechanism of safeguards, and some suggestions to the utilizing safeguards of future China.

序

保障措施(Safeguard measure),又称紧急措施(Emergency action),现阶段各国和各种国际贸易协定对此还没有一个统一的解释。所谓免受进口损害的保障措施,实际上是指 WTO 某成员方的某种产品进口数量的急剧增加,严重威胁或损害进口国国内相关产业时,进口国的 WTO 成员方可以通过提高关税、实施数量限制等手段采取临时保障措施或最终保障措施。这一 WTO 多边贸易体制的保障机制,与反倾销和反补贴措施不同,是一种作为免责条款的合法化的贸易保障措施,是 WTO 成员方在公平贸易条件下保护国内产业的重要手段,对缔约方的产业安全有不可低估的制度保障作用。在 WTO 规则约束下,在公平贸易的救济措施方面,反倾销数量及其运用一直占据主导地位,但近年来保障措施的运用呈持续快速增长的趋势,并且有从货物贸易向服务贸易、知识产权贸易领域运用扩展的趋势。

对于在 WTO 框架下的贸易救助体系的研究,国内学术界主要集中在反倾销、反补贴的传统领域,对保障措施的研究还很少,研究的系统性和视角的开阔性还相当不够,对国际前沿研究的跟踪以及接轨还相当滞后,已有理论研究大多从法律制度的角度提出对策建议。正是鉴于此,严建苗博士从经济学的视角,运用现代经济学的理论和方法,把贸易保障措施视为一种制度产品进行系统研究,在国内该领域是一种开拓性的尝试。作为多年钻研深造的成果,所能体现出的学术价值才是每位独立思考的学者想追求的最大效用。这部著作展现了较好的理论研究视野,从新经济史学、经济扭曲理论、新贸易理论和新政治经济学理论的多维度理论视

角,对贸易保障措施进行了全方位的透视,把贸易保障措施作为一种制度安排,对其产生和变迁作了系统研究,很好地解释了贸易保障措施的经济性质和功能。该书还尝试对保障措施的制度演进作了一种新经济史学的解读,并在理论上实证分析了一国运用保障措施的关税、数量限制等手段后的经济效应及其福利影响。该书最为重要的是运用和拓展了罗伯特·鲍德温的分析框架,由经济扭曲理论、新贸易理论和新政治经济学理论等构成的新的经济分析框架,显示出了理论对贸易保障措施的综合解释能力。

经济学是一门致用之学,但是独立的研究学者不能坐视认识世界和改造世界这种分工界限不管,牺牲分工的效率而去追求一时的效用满足,长而久之,使政策分析逐步失去学术研究的根基,使对策研究陷入缺乏科学实证基础的思辨逻辑之中。严建苗博士的《WTO 框架下保障措施经济学》一书,研究对象是彻底的“政策措施”本身,但该书体现出了很好的学术关怀和追求,即使在政策取得上也注重把它建立在理论和经验实证的基础之上,这是非常值得称道的。

金祥荣

于浙江大学民营经济研究中心

2006年7月5日

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究主题与意义	(1)
第二节 研究思路与分析方法	(7)
第三节 结构安排与主要观点	(9)
第四节 可能的创新及不足	(12)
第二章 保障措施制度的历史起源与演化	(14)
第一节 国际贸易体系的建立	(14)
第二节 保障措施制度的起源和 GATT 第 19 条	(19)
第三节 第 19 条的缺陷与“灰色区域措施”	(23)
第四节 东京回合和乌拉圭回合的保障措施谈判	(30)
第五节 保障措施制度的演进:一种新经济史学的解释	(51)
第三章 保障措施的经济性质和有效性	(57)
第一节 保障措施的经济性质:WTO 框架下的贸易保护措施	(57)
第二节 进口激增与产业损害的一般机理	(63)
第三节 实施保障措施对进口国的经济效应	(70)
第四节 实施保障措施的有效性研究	(74)

第四章 保障措施与贸易保护理论	(84)
第一节 贸易政策论据:一般性述评	(84)
第二节 保障措施:作为扭曲理论的应用	(100)
第三节 保障措施:产业政策和贸易政策的结合	(109)
第五章 保障措施的政治经济学分析	(115)
第一节 保障措施的国际政治经济学	(115)
第二节 保障措施的国内政治经济学	(122)
第三节 应用与经验验证	(132)
第六章 保障措施的国际案例分析	(139)
第一节 GATT 时期实施保障措施的特点分析	(139)
第二节 WTO 成立以来实施保障措施的特点分析	(141)
第三节 实施保障措施日渐盛行的原因	(145)
第四节 美国钢铁产品保障措施	(148)
第七章 中国实施保障措施的政策选择	(156)
第一节 实证研究的对象特点和实施背景	(156)
第二节 保障措施与产业救济:对国民经济的影响	(163)
第三节 钢铁保障措施案的经验验证	(173)
第四节 保障措施与产业预警指标体系	(174)
第五节 政策选择:政府、企业和中介组织	(178)
参考文献	(184)
后 记	(198)

第一章 导 论

第一节 研究主题与意义

在贸易政策与产业政策的国际互动性和一体化程度不断深化的情势下,国际贸易对产业、技术和经济发展的影响正在日益加强,贸易在经济增长中的发动机作用加速凸现,保护与反保护行动日益成为普遍的贸易政策行为。传统贸易保护工具的作用日益弱化,贸易保护政策工具正经历从传统的贸易壁垒包括关税壁垒和非关税壁垒转向新的贸易保护制度安排的演变,从逃避多边贸易体制的约束转向符合 WTO 框架下的“两反一保”的贸易救助措施的演变。各个国家政府正逐步减少运用高关税和配额许可证等传统手段,而越来越多地利用以反倾销、反补贴和保障措施为主要手段的贸易救济措施。

保障措施(safeguard measure),又称紧急措施(emergency action),目前各国和各种国际贸易协定对此没有统一的解释。约翰·H·杰克逊(John H. Jackson, 1969)^①认为,保障措施是政府对被认为是有害于进口

^① [美]约翰·H·杰克逊,张乃根译:《世界贸易体制——国际经济关系的法律和政策》,复旦大学出版社 2002 年 12 月版,第 196 页。

国经济或国内竞争产业的进口所采取的行动;伯纳德·霍克曼和迈克尔·考斯泰基(Bernard Hoekman and Michel Kostecky, 1995)^① 则指出,保障措施是在一个贸易协议中准许成员方政府在特定情况下撤销或者停止履行其协议规定的正常义务,以保障某种更重要的利益。一般而言,保障措施即“免受进口损害的保障措施”,是指如果 WTO 某成员方的某种产品进口数量急剧增加,严重威胁或损害国内相关产业时,该成员方可以通过提高关税、实施数量限制等手段采取临时保障措施或最终保障措施。作为 WTO 多边贸易体制的保险机制,与反倾销和反补贴措施不同,保障措施可以在一定条件下和一定程度内限制进口商品的数量,是一种作为免责条款的合法化的贸易保护措施,是 WTO 成员方在公平贸易条件下保护国内产业的惟一手段,对保障缔约方的产业安全起着不可低估的作用。受 WTO 规则的约束,在现代保护贸易的贸易救济措施的使用方面,一直以来反倾销案例在数量上占主导,但近年来保障措施的案件呈持续快速增长的趋势,在 WTO 框架下实施保障措施已成为各国开放条件下运用 WTO 规则,保护国内工业,应对市场准入的一种趋同化的重要政策工具选择^②。越来越多的国家在 WTO 框架下公平使用其所赋予的权利来促进对外贸易的发展,并且正在积极运用保障措施这一工具,如日本 2001 年对中国出口的洋葱等三种农产品实施保障措施和 2002 年美国实施的 201 钢铁保障措施。随着对外贸易规模的扩张和国际地位的崛起,我国与贸易对手或伙伴的贸易摩擦与冲突不断增多,中国的出口产品也逐步成为国外实施保障措施的主要实施对象。至 2003 年底,已有 32 个国家和地区对中国产品提起保障措施共 27 起。加入 WTO 以后,我国也更主动地运用 WTO 的贸易救助体系,2002 年颁布《中华人民共和国保障措施条例》,第一次在钢铁产业领域,动用保障措施保护国内产业,实施了钢铁产品的临时保障措施和最终保障措施。

国际经济学界对进口竞争产业采取保障措施进行保护的研究,代表

① [英]伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯泰基,刘平、洪晓东、许明德译:《世界贸易体制的政治经济学》,法律出版社 1999 年版,第 159 页。

② 过去保障措施和反倾销、反补贴一样只适用于关贸总协定框架下的货物贸易,而现在保障措施已开始运用到服务贸易,并在今后可能运用到知识产权贸易。

性的分析主要有:桑普森(Gary Sampson,1987)^①对 GATT 第 19 条历史作了精彩回顾;第多夫(Alan Deardorff,1987)^②探讨了保障措施政策与保守的社会福利功能,以及霍克曼(Bernard Hoekman,1990)^③将设计紧急保护制度作为改变比较优势的对策,讨论了为什么政府需要保障措施手段,并探究了一种有效机制的可能方案;罗伯特·鲍得温(Robert Baldwin,1992)^④从贸易理论和政治经济学分析出发对公平贸易及保障措施作了评估;米歇尔·勒迪(Michael Leidy,1994)^⑤对保障措施进行了讨论并对一些最新文献作了概述。近年来国外学者对保障措施的最近研究主要有:Das, S.S(2005)^⑥从政治经济学的角度对保障措施进行了分析,认为政治经济学中的各种政治因素对于保障措施的实施有着决定性的作用,他在分析中利用了印度政府的案例说明了政治因素在保障措施中的重要地位;Poohland, J. (2005)^⑦站在全球的视角上对钢铁保障案进行了实证分析,对包括保障措施在内的贸易保护政策,与自由贸易进行了比较。

总的来说,保障措施制度的设立,从历史的视角看尽管悠久,但无论是从理论研究还是实践使用上,都没有获得广泛的关注,对保障措施深度研究的文献尚显不足,一直将其当作是贸易保护主义的一种一般形式来

① Sampson, G., 1987, Safeguards. In J. M. Finger and A. Olechowski (eds.), *The Uruguay Round: A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, DC: World Bank.

② Deardorff, A. V., 1987, Safeguards Policy and the Conservative Social Welfare Function, In H. Kierzkowski (ed.), *Protection and Competition in International Trade*, Oxford: Basil Blackwell.

③ Hoekman, B. M., 1990, Policy Responses to Shifting Comparative Advantage: Designing a System of Emergency Protection, *Kyklos*, 43, pp. 25 - 52.

④ Baldwin, R. E., 1992, Assessing the Fair Trade and Safeguards Laws in Terms of Modern Trade and Political Economy Analysis, *The World Economy*, 15, pp. 185 - 202.

⑤ Leidy, M., 1994, Trade Policy and Indirect Rent-Seeking: A synthesis of Recent Work, *Economics and Politics*, 6, pp. 97 - 118.

⑥ Das, Susanta S., 2005, Evolution and Political Economy of Trade Protectionism: Antidumping and Safeguard Measures, *IIMB Management Review*, Vol. 17(4), pp. 51 - 65.

⑦ Poohland, Jens., 2005, Free Trade vs. Protectionism: What Impact did Section 201 Steel Safeguard Measures have on the US & Global Steel Markets, and What Lessons can be Learned, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 32(3), pp. 235 - 247.

看待。随着保障措施的国际案例的不断增多,开始有越来越多的学者关注这一贸易政策领域的新论题。保障措施作为特别的临时性的贸易保护措施,开始从传统的贸易保护措施领域剥离出来,成为一个单独的领域被加以研究。

对于在 WTO 框架下的贸易救助体系的研究,国内学术界主要集中在反倾销和反补贴的领域,对保障措施的探讨尚处于一个一般性介绍为主的起始阶段,即便在这一领域已有的少量理论研究也大多是从法律制度的角度来开展的,主要侧重于保障措施法律文本的解读。张玉卿等(2001)^① 对国际保障措施案例、法律制度和我国应对策略作了全面分析;王新奎(2003)^② 研究了贸易救济、争端解决机制和市场准入承诺与我国国家经济安全之间的关系;张汉林等(2003)^③ 阐释了保障措施的基本原理及其立法,对保障措施争端典型案例作了详细分析,从中国现行立法及其调整出发,研究了我国运用保障措施的策略;杨国华(2004)^④ 对中国人世第一案——美国钢铁保障措施案,从争端解决谅解的磋商、专家组阶段和上诉审议阶段等法律程序上作了详尽的评述;陈卫东的博士论文(2002)^⑤ 对 WTO 例外条款作了法律意义的解读。

在国内钢铁保障措施第一案以后,保障措施问题开始受到各方面的重视,也有一些学者投入到相关的研究中来,并取得了初步的研究成果。如印辉(2005)^⑥ 利用数学模型分析了保障措施在贸易中的作用,认为国际贸易是各个国家之间的贸易博弈,一旦贸易利益净值为负值,即出口国的贸易扩张迫使进口国生产收缩到达或者超过纳什均衡点时,将导致进口国采取贸易保护措施,具体说来,导致贸易保护措施的因素包括价格和数量两方面。杨仕辉(2005)^⑦ 将 WTO 保障措施规则转化为二阶段动态

① 张玉卿等:《WTO 与保障措施争端》,上海人民出版社 2001 年版。

② 王新奎:《世界贸易组织与我国国家经济安全》,上海人民出版社 2003 年版。

③ 张汉林、韩尚武:《保障措施争端》,经济日报出版社 2003 年版。

④ 杨国华:《中国人世第一案:美国钢铁保障措施案研究》,中信出版社 2004 年版。

⑤ 陈卫东:《WTO 例外条款解读》,对外经济贸易大学出版社 2002 年版。

⑥ 印辉:《保障措施法律制度的政治经济分析》,《商场现代化》2005 年第 9 期,第 214 页。

⑦ 杨仕辉:《WTO 保障措施规则的博弈分析》,《管理科学学报》2005 年第 5 期,第 21-30 页。

博弈模型,比较和讨论了对一国和两国同时实施保障措施的区别,及在产业利益最大化和国家福利最大化下的政策取向,考察了保障措施对实施国和目标国的影响,以及 WTO 保障措施规则的要求和反报复的效应,分析了保障措施实施国滥用保障措施并被 WTO 争端解决机制判决违法后被 WTO 授权反报复时,对贸易条件、反报复国关税与产品选择的影响。林孝贵等(2005)^①提出了一个针对外国保障措施的进化博弈模型,把对某产品的大量出口方与可能导致进口国相同产品的行业损害方分置于有限理性的博弈双方,建立市场抢占与保障措施的博弈模型,并对其进行进化博弈分析,由此得出结论,当我国企业在出口竞争中面对外国竞争对手可能要求采取保障措施时,及时地改变自己的以抢占市场为核心的营销战略,将会有效改善其所处的营销环境。

熊永芳、沈瑶(2004)^②对中、美两国保障措施的实施效果,分别从钢铁保障措施对进口限制的影响、对钢铁行业调整的影响两个方面进行了比较分析,指出美国历时 21 个月的钢铁 201 条款的实施,有效地限制了钢材的进口,企业通过并购重组增强了国际竞争力,达到了保障措施实施的预期效果。而中国历时 19 个月的钢铁保障措施,虽然曾一定程度抑制了钢材进口的过度增长,但却带来了盲目投资、低水平重复建设、产品结构矛盾未改善等问题,钢铁保障措施实施效果不及美国实施的理想。同时,从保障措施涉及的产品范围、采取的具体手段、加征的税率以及两国所处的地位、产业结构等方面论述了造成保障措施实施差异的原因,并提出了完善我国保障措施的建議。

卢洪雨(2003)^③在我国临时保障措施和最终保障措施出台的背景下,分析了钢铁行业保障措施实施以来的效果,指出钢铁行业的经济效益明显好转,2002 年钢铁企业各项经济指标比 2001 年有了很大的改善。同时,也指出了钢铁行业自身发展存在的问题,如产业集中度低和对下游

① 林孝贵、李炼等:《中国企业面对外国保障措施的进化博弈分析》,《经济问题探索》2005 年第 9 期,第 32-35 页。

② 熊永芳、沈瑶:《中美钢铁保障措施实施效果的比较及启示》,《浙江经济》2004 年第 10 期,第 42-43 页。

③ 卢洪雨:《中国钢铁业保障措施的首次使用与效果评价》,《经济理论与经济管理》2003 年第 9 期,第 31-34 页。